Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2207

24. 08. 95

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit

A. Zielsetzung

Artikel 51 des Pflege-Versicherungsgesetzes enthält eine Besitzstandsregelung für Pflegebedürftige, die bis zum 31. März 1995 ein Pflegegeld nach § 69 des Bundessozialhilfegesetzes erhalten haben. Eindeutiger Wille des Gesetzgebers war es, daß niemand durch die Einführung der Pflegeversicherung schlechter gestellt werden solle. Dies gilt vor allem für den Kreis der Schwerbehinderten, denen nach dem Recht der Sozialhilfe die höchste Stufe des Pflegegeldes gezahlt worden ist, unabhängig vom konkreten Hilfebedarf. Die weitaus überwiegende Mehrheit der Sozialhilfeträger in der Bundesrepublik Deutschland vertritt jedoch die Auffassung, daß der Wille des Gesetzgebers in der geltenden Fassung des Artikels 51 nicht zum Ausdruck kommt. Mit der Neufassung des Artikels 51 sollen Wille des Gesetzgebers und Wortlaut der Bestimmung in Einklang gebracht werden.

B. Lösung

Klargestellt wird, daß die Besitzstandsregelung auch in den Fällen gilt, in denen ein Pflegegeldanspruch nach neuem Recht (SGB XI und §§ 68ff. BSHG n.F.) nicht gegeben ist. Artikel 51 gilt für sämtliche – bisherigen – Empfänger von Pflegegeld nach § 69 BSHG a.F., gleichgültig, ob ein Pflegegeldanspruch nach § 37 SBG XI oder nach § 69a BSHG n.F. tatsächlich besteht. Klargestellt wird auch, welche Einkommens- und Vermögensschongrenze zur Anwendung kommt, ferner, wie bei Zusammentreffen von Pflegesachleistungen und Pflegegeld zu verfahren ist.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Unter der Annahme, daß die Neufassung eine Klarstellung des vom Gesetzgeber Gewollten darstellt, führt das Gesetz zu keinen Mehrleistungen der Sozialhilfeträger.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (311) – 811 00 – Pf 20/95

Bonn, den 24. August 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 687. Sitzung am 14. Juli 1995 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Artikel 51 des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, ber. S. 2797) wird wie folgt gefaßt:

„Artikel 51

Pflegegeld nach dem Bundessozialhilfegesetz

(1) Pflegebedürftige, die auf Grund von § 69 des Bundessozialhilfegesetzes in der bis zum 31. März 1995 geltenden Fassung Pflegegeld bezogen haben, erhalten das Pflegegeld insoweit weiter, als ab 1. April 1995 nach § 37 des Elften Buches Sozialgesetzbuch oder nach § 69a des Bundessozialhilfegesetzes kein oder ein geringeres Pflegegeld zu erbringen ist. Die Höhe des zu gewährenden Pflegegeldes bemißt sich nach dem im Rahmen des § 69 des Bundessozialhilfegesetzes gezahlten Pflegegeld zuzüglich des gezahlten Pflegegeldes nach § 57 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch.

(2) Leistungen nach Absatz 1 werden nur gewährt, wenn die jeweils geltenden Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes über den Einsatz von Einkommen und Vermögen den Leistungsbezug nicht ausschließen. Bei notwendig werdenden Bedürftigkeitsprüfungen ist von der entsprechend dem Schweregrad der Pflegebedürftigkeit am 31. März 1995 geltenden Einkommensgrenze nach den §§ 79, 81 des Bundessozialhilfegesetzes und den geltenden kleineren Barbeträgen oder sonstigen Geldwerten nach der Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 des Bundessozialhilfegesetzes auszugehen. § 69c des Bundessozialhilfegesetzes gilt entsprechend.

(3) Der Anspruch nach Absatz 1 entfällt mit Ablauf des Monats, in dem festgestellt wird, daß Pflegebedürftigkeit im Sinne des § 69 des Bundessozialhilfegesetzes in der bis zum 31. März 1995 geltenden Fassung nicht mehr besteht. Wird der Pflegebedürftige auf Dauer in eine Einrichtung zur vollstationären Pflege aufgenommen, wird Pflegegeld nach dieser Bestimmung nicht mehr gewährt."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. April 1995 in Kraft.

Anlage 1

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Besitzstandsklausel in Artikel 51 des Pflege-Versicherungsgesetzes für bisherige BSHG-Pflegegeldempfänger führt – bundesweit – zu Irritationen in den Fällen, in denen ein Pflegegeldanspruch nach neuem Recht nicht gegeben ist. Daran haben auch klarstellende Schreiben und Presseerklärungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und des Bundesministeriums für Gesundheit sowie der Ländersozialministerien nichts geändert. Betroffen hiervon sind Menschen, die bisher ein BSHG-Pflegegeld, z. T. nach den höchsten Sätzen von zuletzt 1 031 DM im Monat, erhalten haben, deren Pflegebedürftigkeit, gemessen am neuen Recht, aber unterhalb der Schwelle „erheblich pflegebedürftig" und unterhalb der Schwelle „Dauer von sechs Monaten" liegt (sog. Pflegestufe 0). Nach Schätzungen gibt es bundesweit zwischen 2 000 und 3 000 Rollstuhlfahrer, die in der Vergangenheit das höchste BSHG-Pflegegeld erhalten haben, jetzt aber nicht die Voraussetzungen für ein Pflegegeld nach den – harmonisierten – Vorschriften für das Pflegegeld nach SGB XI und nach BSHG haben. Diese Menschen, bei denen nach altem Sozialhilferecht Pflegebedürftigkeit unterstellt worden war, meistern mit großem und anerkennenswertem Engagement ihr Leben. Sie durften – aufgrund der Diskussion im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung – darauf vertrauen, daß sie auch künftig in den Genuß eines Pflegegeldes kommen. Ihr Vertrauen darf nicht enttäuscht werden. Darüber hinaus gibt es viele Pflegebedürftige, die bis 1. April 1995 ein kleines BSHG-Pflegegeld bekommen haben (zuletzt 378 DM im Monat), jetzt aber ebenfalls der Pflegestufe 0 zuzuordnen sind. Auch diese Menschen haben Anspruch auf Besitzstandswahrung.

Artikel 51 des Pflege-Versicherungsgesetzes in der geltenden Fassung beantwortet auch nicht die Frage nach der anzuwendenden Einkommens- und Vermögensschongrenze, ferner nicht, wie zu verfahren ist, wenn Konkurrenz zwischen Pflegesachleistungen und Pflegegeld besteht.

Durch Neufassung des Artikels 51 soll Klarstellung erreicht werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Artikel 51 PflegeVG – neu –)

Absatz 1 erfaßt auch Pflegegeldempfänger, bei denen ein Pflegegeldanspruch nach neuem Recht nicht gegeben ist, deren Pflegebedürftigkeit also unterhalb der Schwelle „erheblich pflegebedürftig" und unterhalb der Schwelle „Dauer von sechs Monaten" liegt. Klargestellt wird, daß die Anwendung des Artikels 51 nicht Leistungen nach § 57 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch voraussetzt. Abgestellt wird auf das tatsächlich erbrachte Pflegegeld, nicht auf die in § 69 Abs. 4 BSHG a. F. genannten Pflegegeldbeträge.

Der Wortlaut der Vorschrift könnte an sich die Auslegung nahelegen, daß in jedem Fall, in dem ein Anspruch auf Pflegegeld nach dem BSHG bestand, auch ein – ggf. zusätzlicher – Anspruch auf Pflegegeld nach dem SGB V besteht, der von Sozialhilfeträgern zu leisten wäre. Damit würde der Besitzstand erweitert. Durch die Einfügung des Wortes „gezahlten" in Artikel 51 Abs. 1 Satz 2 wird klargestellt, daß die tatsächlich vor dem 1. April 1995 erhaltenen Leistungen Basis für die Besitzstandswahrung sind.

Weitere Voraussetzung für die Anwendung der Besitzstandsregelung ist das Vorliegen von Bedürftigkeit im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes, einkommens- und vermögensbedingte Änderungen des Pflegegeldes sind damit zu berücksichtigen. Es kommt also auf das aktuelle Einkommen und Vermögen an. Dabei wird von der für den Schweregrad der Pflegebedürftigkeit am 31. März 1995 maßgebenden Einkommensgrenze (§§ 79, 81 BSHG) und Vermögensgrenze (§ 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG in Verbindung mit der Verordnung hierzu) ausgegangen (Absatz 2 Satz 2). Erhält der Pflegebedürftige nach dem 31. März 1995 Pflegesachleistungen, kommt die Konkurrenznorm des § 69c BSHG zur Anwendung. Dies bedeutet auch, daß das Pflegegeld im Sinne des Absatzes 1 um bis zu zwei Dritteln gekürzt werden kann.

Die weitere Anwendung der Besitzstandsregelung wird ausgeschlossen, wenn die Pflegebedürftigkeit, die nach altem Recht Voraussetzung für die Zuerkennung des BSHG-Pflegegeldes war, völlig entfällt (z. B. nach einer erfolgreichen Rehabilitationsmaßnahme im Anschluß an einen Schlaganfall). Das Pflegegeld nach Absatz 1 fällt auch weg, sofern der Pflegebedürftige auf Dauer in eine Einrichtung zur vollstationären Pflege aufgenommen wird. Eine nur vorübergehende Aufnahme (z. B. in einem Krankenhaus) schließt die Weitergewährung des Pflegegeldes im Sinne des Absatzes 1 nach Verlassen der Einrichtung nicht aus (Absatz 3).

Zu Artikel 2

Das Gesetz soll mit Wirkung vom 1. April 1995 in Kraft treten.

Ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. April 1995 ist geboten. Zum einen, um für die Sozialhilfeträger, die die Besitzstandsregelung bereits im Sinne der Neufassung anwenden, eine eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen, dies auch mit Blick auf die Rechnungsprüfung; zum anderen sollen die bisherigen Pflegegeldempfänger, auf die die Besitzstandsregelung nicht angewandt wurde, rückwirkend in den Genuß der Leistung kommen können.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Besitzstandsklausel in Artikel 51 des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG) klarzustellen, damit eine bundeseinheitliche Anwendung dieser Vorschrift entsprechend dem Willen des Gesetzgebers durch die Träger der Sozialhilfe gewährleistet erscheint.

Die in Artikel 51 PflegeVG enthaltene Besitzstandsregelung für Empfänger von Pflegegeld nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) soll bewirken, daß bisherige Pflegegeldempfänger durch die Einführung der Pflegeversicherung nicht schlechter gestellt werden. Wer also nach dem bisherigen Recht der Sozialhilfe – gegebenenfalls einschließlich der gewährten Leistung nach § 57 SGB V – höhere Pflegegeldleistungen beanspruchen konnte, als sie nach dem PflegeVG oder nach dem BSHG n. F. zu gewähren sind, soll keinen Nachteil haben.

Die bisherige Rechtslage im Rahmen der Sozialhilfe ist nicht identisch mit den neuen Regelungen im SGB XI und im BSHG, die stets einen konkreten Hilfebedarf verlangen und nicht in bestimmten Fällen auch auf das bloße Vorliegen einer Behinderung oder einer Schädigung abstellen. Es kann sich angesichts des jetzt geforderten Hilfebedarfs im Einzelfall ergeben, daß die Pflegeversicherung nur in geringerem Umfang als früher die Sozialhilfe Leistungen zu erbringen hat oder daß überhaupt keine Leistungen zu erbringen sind. Zugunsten der Betroffenen wollte der Gesetzgeber deshalb über die Besitzstandsregelung sicherstellen, daß sie das bisherige Pflegegeld ungeschmälert auch weiterhin erhalten, wobei die Differenz zum Pflegegeld der Pflegeversicherung von der Sozialhilfe zu tragen ist.

Zahlreiche Sozialhilfeträger haben das bisherige Pflegegeld nach § 69 BSHG a. F. ab dem 1. April 1995 mit Hinweis auf das PflegeVG eingestellt, obwohl alle Voraussetzungen für die vom Gesetzgeber gewollte Besitzstandswahrung nach Artikel 51 PflegeVG vorliegen. Diese Haltung wird damit begründet, der geltende Gesetzestext sei unklar und lasse nicht erkennen,

- ob für den Anspruch nicht mindestens die Pflegestufe I – erheblich pflegebedürftig – nach dem SGB XI oder dem BSHG gegeben sein muß,
- ob ein Anspruch nur für die bisherigen Empfänger auch von häuslicher Pflegehilfe nach § 57 SGB V besteht,
- welche Einkommens- und Vermögensgrenzen den Bedürftigkeitsprüfungen nach dem BSHG zugrunde zu legen sind.

Darüber hinaus wird bemängelt, daß in Artikel 51 PflegeVG keine zeitliche Befristung enthalten sei.

Diese Einwendungen sind nach dem Sinn und Zweck des Artikels 51 PflegeVG nicht begründet, weil sie vor allem den gesetzgeberischen Willen bei der Auslegung dieser Vorschrift entweder gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen. Vor allem sind die Einwendungen keine Rechtfertigung dafür, die Besitzstandsklausel überhaupt nicht anzuwenden.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Gesundheit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Anfang März 1995 ein Rundschreiben an die obersten Landessozialbehörden und die kommunalen Spitzenverbände gerichtet, in dem die Anwendung der Besitzstandsregelung entsprechend dem gesetzgeberischen Willen empfohlen wurde. Die zuständigen Sozialminister der Länder haben sich dieser Empfehlung angeschlossen, ohne daß eine entsprechende Gesetzesanwendung erreicht worden ist.

Der Deutsche Bundestag hat angesichts dieser Schwierigkeiten am 29. Juni 1995 einstimmig eine Entschließung gefaßt – Drucksache 13/1845 –, und darin festgestellt, daß die Verwaltungspraxis vieler Sozialhilfeträger bei der Umsetzung des PflegeVG nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Insbesondere die Auslegung der Besitzstandsregelung für Bezieher von Pflegegeld nach dem BSHG (Artikel 51 PflegeVG) sei unvereinbar mit dem PflegeVG. Mit dieser Entschließung sollte ein Signal an die Sozialhilfeträger gesetzt werden, den im Entschließungstext noch einmal klargestellten Willen des Gesetzgebers zu beachten und die Bestimmungen des PflegeVG richtig anzuwenden.

Auch diese Entschließung hat bisher nicht zu einer bundeseinheitlichen Anwendung der Besitzstandsregelung geführt.

Mittlerweile liegen einige Eilentscheidungen von Verwaltungsgerichten zu Anträgen auf Erlaß einstweiliger Anordnungen und auch eine Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren gegen eine Eilentscheidung vor, mit denen die ablehnende Haltung der Sozialhilfeträger bestätigt worden ist.

Vor diesem Hintergrund stimmt die Bundesregierung dem Anliegen des Gesetzentwurfs grundsätzlich zu.

Wenn aus den dargestellten Gründen eine Änderung des Artikels 51 PflegeVG erforderlich ist, hält die Bundesregierung im übrigen auch eine entsprechende klarstellende Änderung des mit Artikel 51 PflegeVG z. T. wortgleichen § 27j BVG für angezeigt, insbesondere zur Vermeidung von nicht gewollten Umkehrschlüssen.

II. Zu den Einzelvorschriften

Im einzelnen erscheint der Gesetzentwurf, um weitere Mißverständnisse auszuschließen, an einigen Stellen noch verbesserungsbedürftig. Das gilt in Artikel 1 insbesondere für folgende Formulierungen:

1. In Absatz 1 ist wiederum von „Pflegebedürftigen" die Rede, so daß weiterhin nicht klargestellt wird, ob auch Empfänger von Pflegegeld nach § 69 BSHG a. F., die nicht mindestens der Pflegestufe I (erheblich pflegebedürftig) nach dem SGB XI oder dem BSHG zuzuordnen sind, von der Besitzstandsklausel erfaßt werden.

2. Im Gesetzentwurf wird nicht deutlich, daß der Anspruch auf die Besitzstandsleistung entfällt, wenn die im Einzelfall bis zum 31. März 1995 geforderten und vorliegenden Voraussetzungen für das gezahlte Pflegegeld nach § 69 BSHG a. F. nicht mehr gegeben sind.

3. Es ist zu entscheiden, inwieweit ein Besitzstand gewährt werden soll für die Fälle, in denen Pflegegeld und Pflegesachleistungen bzw. Aufwendungsersatz nach BSHG zusammentreffen. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene entsprechende Anwendung des § 69c BSHG löst dieses Problem nicht.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333